

Статьи

Пространственная Экономика
2009. № 4. С. 7–22

УДК 338.2(470)

С. Д. Валентей

ЭКОНОМИКА ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ И РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Рассмотрены экономико-правовые основы федеративных отношений, принципы федерализма, особенности реализации этих принципов в условиях переходного периода, проблемы методологии. Оценены основные тенденции в российской практике государственного управления. В качестве критерия эффективности государственной региональной политики предложено использовать социальные и инфраструктурные стандарты условий жизнедеятельности населения.

Федеративные отношения, принципы, модель, федерация, региональная политика, экономика, пространственное развитие, Российская Федерация.

Россия находится на начальной стадии перехода к федеративной модели национальной государственности. Доказательством этому служит то, что, несмотря на формально-правовое закрепление «окончательной» победы федерализма в нашей стране, она не является «полной», поскольку сохраняется вероятность его постепенной, скрытой подмены унитарной моделью государственного устройства.

Эта опасность реальна, прежде всего, потому, что наблюдавшееся в начале 1990-х гг. форсированное импланттирование политических и правовых основ федеративных отношений «оторвалось» от социально-экономических реалий. Неизбежное вследствие этого отрыва — нарастание противоречий между федеральным центром и регионами, заставившее многих задуматься

© Валентей С. Д., 2009

Автор — лауреат премии им. Н. Н. Колсовского, учрежденной Объединенным ученым советом по общественным наукам ДВО РАН и Институтом экономических исследований ДВО РАН, в 2008 г.

либо о кризисе отечественного федерализма, либо о неприемлемости для России федеративной модели.

Чтобы разобраться с тем, насколько корректны эти сомнения, мы попытаемся в настоящей статье остановиться на некоторых теоретических аспектах проблемы.

ПРЕАМБУЛА

Начавшаяся в 1987 г. «война суверенитетов» вызвала к жизни исследования, целью которых была выработка механизмов, способных остановить углубление разрывавших экономическое, правовое и политическое пространство СССР центробежных процессов. Предлагалось несколько рецептов выхода из сложившегося положения. Один из них базировался на выдвинутой сотрудниками ИЭ АН СССР гипотезе, согласно которой устойчивость федерации предполагает наличие интереса к данной форме государственности со стороны ее субъектов. На этом основании мы предположили, что снижение роли обеспечивающих единство СССР административно-командных методов управления способен компенсировать только интерес союзных республик в интеграции их хозяйственных комплексов.

Несмотря на наивность многих выдвинутых в конце 1980-х гг. предложений¹, исходная посылка нашей гипотезы осталась неизменной, инициировав впоследствии формирование научного направления, получившего название «экономика федеративных отношений» (в другой версии — «экономический федерализм»). Развивая данное направление исследований, мы пришли к четырем принципиальным методологическим выводам.

Первый. Несмотря на идентичность макроэкономических процессов, наблюдавшихся в унитарных и федеративных государствах, *социально-экономическая природа формирующих эти типы государственных образований центростремительных сил различна*.

Второй. Образование федеративного государства является не начальным, а завершающим этапом предельно сложного, растянутого во времени и специфичного для каждой страны институционального процесса. Основой та-

¹ Одно из таких предположений — уверенность, что распад СССР может предотвратить обоснование и пропаганда тезиса об экономической нецелесообразности «войны суверенитетов». Последующие события показали, что в условиях разворачивающегося кризиса, сопровождающегося борьбой за власть, возглавляемой бывшими «наместниками», расчет на значимость подобных аргументов наивен. Однако, как это ни покажется парадоксальным, распад СССР доказал корректность гипотезы об устойчивости лишь тех федераций, в основе формирования которых лежит экономический интерес ее субъектов, при этом природа данного интереса имеет качественно иную основу, нежели кратковременные политические мотивы объединения партий и политических группировок (более подробно наша позиция по вопросу о различиях экономических и политических интересов изложена в монографии «Федерализм: российская история и российская реальность» [9]).

кого государства выступает система отношений, которые мы охарактеризовали как *федеративные*.

Третий. По мере развития федеративных отношений формируется *особая система интересов*, носителями которых выступает экономически и политически активное население, а также хозяйствующие субъекты входящих в федерацию регионов. Поэтому данные отношения охватывают не только сферу политики и права, но и экономику.

Четвертый. Устойчивой во времени и пространстве (реальной) федерацией становится только та, где в рамках названной системы интересов и с учетом страновых особенностей реализованы формирующие экономико-правовую основу федеративных отношений *принципы федерализма*. Отсюда неустойчивой во времени и пространстве (т. е. формальной) федерацией выступает государственное образование, возникшее вследствие реализации лишь *внекономических* (политических, этнополитических и т. п.) *интересов*.

ЭКОНОМИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ СКВОЗЬ ПРИЗМУ ПРИНЦИПОВ ФЕДЕРАЛИЗМА

Как это ни покажется парадоксальным, но, отмечая значимость выстраивания внятных, экономически мотивированных отношений между Российской Федерацией (далее — Федерацией) и ее субъектами, специалисты в области макроэкономических исследований, в своем большинстве, отказываются признать специфику экономических основ и механизмов формирования и обеспечения единства экономического пространства в федеративных государствах. Примечательно, что данной точки зрения придерживаются и многие регионалисты. Чтобы убедиться в этом, достаточно раскрыть номер любого профессионального журнала, портфель которого, за редким исключением, наполнен весьма интересными, но «узкими» статьями по проблемам размещения производительных сил, межбюджетного регулирования, отношений регионов и муниципалитетов и, в лучшем случае, анализом ситуации с разграничением полномочий между Федерацией и ее субъектами.

И для подобной позиции имеются известные основания.

Достаточно напомнить, что во всех странах государство собирает налоги и определяет основы кредитно-денежной политики. Везде оно содержит армию и принимает решения о войне и мире; повсеместно защищает национальные экономические интересы на мировом рынке и т. п. Иными словами, и в федерациях, и в странах с унитарным устройством *действует общая, выстроенная по вертикали схема государственного управления*.

Но можно ли, фиксируя данный факт, делать вывод о некорректности постановки вопроса о существовании в федерациях особой системы экономических отношений, требующих специального исследования? Полагаем, нельзя, что мы попытаемся проиллюстрировать на примере процессов, наблюдавшихся в границах Европейского союза (далее — ЕС).

Не секрет, что входящие в состав ЕС государства отказываются от части своих суверенных прав. И *в основе данного отказа* лежат мотивы, связанные с *экономическими интересами*, а не обусловленные устремлениями политических элит. Многое говорит за то, что реализация данных интересов превращает Европу в конфедерацию. Нельзя исключить и то, что под воздействием внешних обстоятельств (например, таких, как ответ на формирование аналогичных союзов на Востоке) европейская конфедерация трансформируется в особого рода федеративный союз¹. Во всяком случае, уже сегодня в ЕС «критерием для отнесения того или иного вопроса налогообложения к компетенции Союза, государств-членов или совместной компетенции является взаимосвязь рассматриваемого вопроса с функционированием единого рынка». А это позволяет говорить о том, что налоговая система ЕС имеет элементы налогового федерализма [8, с. 74].

Таким образом, возникает очевидное противоречие. Процессу, экономическая объективность которого признается всеми отечественными экспертами, при перенесении его на российскую почву отказывается в объективности.

Остановимся на этом вопросе подробнее, попытавшись раскрыть социально-экономическое и правовое содержание принципов федерализма, одновременно сопоставив их с отношениями между государством и административно-территориальными единицами в странах с унитарным государственным устройством. Отметим также, что в настоящем разделе статьи будет рассматриваться *идеальная* (т. е. упрощенная) модель.

Поскольку существующие сегодня федерации формировались «снизу вверх» вследствие объединения государств или регионов, **первый принцип** федерализма может быть сформулирован следующим образом.

Субъекты федерации, в рамках собственных предметов ведения, признаются *равноправными сторонами федеративных отношений*. Это признание обусловлено тем, что федеративный союз формируется в результате объединения равноправных государств и регионов. А потому население каждого из них не согласится получить меньше прав, нежели население других входящих в союз государств и регионов.

Иную картину мы наблюдаем в странах с унитарным государственным

¹ Напомним, что к формированию такого союза, правда на внеэкономической основе, еще в XIX в. призывали анархисты, именовавшие его Соединенными Штатами Европы.

устройством. Входящие в его состав административно-территориальные единицы обладают только теми правами, которыми их наделяет центр в конкретный период и для решения конкретных задач.

Экономическое содержание **второго принципа** федерализма основывается на том, что полноправным признается лишь *экономически самодостаточный субъект федерации*. Необходимость следования данному принципу основывается на невозможности обеспечить цельность федеративного государства в ситуации, когда равноправие его субъектов не подкреплено их экономической равностатусностью¹.

Однако для возникновения федерации недостаточно добровольного союза экономически самодостаточных субъектов. Он жизнеспособен только при схожести (идентичности) политических институтов. Эта «сводимость» и обеспечивает *общность правового пространства и единство пространства политического*.

И здесь мы выходим на еще одно качественное отличие федераций от государств с унитарным устройством. Если в последних правовое и политическое пространства формируются и «настраиваются» «сверху вниз», то в федерациях этот процесс идет «снизу вверх». Не федерация на начальном этапе своего формирования наделяет регионы полномочиями по регулированию социально-экономических процессов, а субъекты федерации делегируют часть своих полномочий государству. Экономико-правовую основу этой системы отношений обеспечивает **третий принцип** федерализма — *равенство прав федерации и ее субъектов в рамках предметов их ведения*.

Это — особая форма равноправия. Формирование федерации связано с сохранением за ее субъектами права реализовывать определенный набор (специфический для каждой федерации) государственных полномочий. Они охватывают только те сферы, развитие которых не может или не должна регулировать другая сторона. В итоге возникает *двухуровневая* (федерация и субъекты федерации) *система государственного управления*, каждый уровень которой отвечает за собственный сегмент государственной политики, гарантируя этим развитие и сохранение единства экономического и политического, а также общность правового пространства страны.

Воплощение в жизнь третьего принципа дает «на выходе» своеобразную, но эффективную систему государственного территориального управления. В ее основе лежит закрепленное законом распределение предметов ведения между *двумя уровнями государственной власти* (федерации и субъектов федерации). Произвольный выход за пределы законодательно очерченных

¹ По этой причине не способные реализовать данный принцип регионы получают статус автономий, административных территорий и пр.

полномочий считается незаконным, что, однако, не исключает перманентно реализуемого права на передачу отдельных полномочий «снизу вверх» или «сверху вниз».

Осуществление субъектами федерации государственных полномочий требует адекватной этим полномочиям экономической базы. Поэтому **четвертым принципом** федерализма является наличие *двух уровней государственной собственности*. В соответствии с закрепляемыми за федерацией и ее субъектами предметами ведения между ними перераспределяются функции регулирования прав владения, распоряжения и пользования объектами собственности. Эти права в рамках принципа субсидиарности необходимы им для решения своего сегмента государственных задач. Данное обстоятельство позволяет говорить о существовании в федерациях *специфической*, реализуемой на пространственном уровне, *формы отношений государственной собственности*.

Ничего подобного не наблюдается в странах с унитарным устройством, где государственная собственность имеет одноуровневую природу.

Обратимся теперь к последнему, **пятому, принципу**.

Экономическая самодостаточность субъектов федерации невозможна вне ее финансового обеспечения. Его гарантирует модель бюджетного федерализма, основу которой формирует *двуухровневая система государственных финансов*, обеспечивающая соответствие доходных полномочий сторон их расходной ответственности.

В отличие от реализуемой в унитарных государствах модели бюджетного федерализма, доходная база федерации и ее субъектов не определяется только центром. Она формируется в соответствии с закрепленными за сторонами полномочиями. А поскольку ни федерация, ни субъекты федерации не имеют права вмешиваться в полномочия друг друга, они также не обладают правом посягать и на доходы другой стороны федеративных отношений.

Данный принцип реализуется следующим образом. Параллельно с конкретизацией полномочий сторон определяются источники формирования доходной базы бюджетов федерации и ее субъектов. Эти источники и выступают финансовой основой реализации двумя уровнями государственной власти полномочий, в т. ч. и по управлению объектами их государственной собственности.

В унитарных государствах картина иная. Здесь действует модель бюджетного федерализма, при которой доходы региональных бюджетов определяются исходя из полномочий, которыми их наделяет государство.

Как представляется, сказанного достаточно для вывода о корректности гипотезы, согласно которой в федерациях имеет место система экономико-

правовых отношений, отличная от наблюдаемых в странах с унитарным государственным устройством. Однако проблема в том, что принципы федерализма универсальны лишь в рамках идеальной модели, т. е. абстрактного научного анализа. В каждой стране в конкретный исторический период они реализуются с различной степенью полноты и в различных моделях («конституционной», «традиционной» и «регламентарной») федераций¹.

И это ставит перед специалистами, занимающимися проблематикой развития федеративных отношений в России, задачу предельного уровня сложности. Причина в том, что поскольку общество лишь приступает к созданию основ федеративных отношений, при реализации принципов федерализма необходимо учитывать объективно ограничивающие этот процесс особенности переходного периода. Но как это сделать, не знает никто.

Попытаемся это показать.

ПРОБЛЕМЫ МЕТОДОЛОГИИ

Так как российское общество не имело опыта развития в рамках федеративной модели национальной государственности², начальная стадия исследований потребовала обращения к опыту стран с длительной историей развития федеративных отношений. Такой шаг был обоснован. Но довольно быстро выяснилась недостаточность ориентации на зарубежный опыт.

Поскольку практически все современные федерации возникли в эпоху свободной конкуренции, то и формирование экономических основ федеративных отношений происходило там стихийно. Со временем эти основы приобрели устойчивый характер, в связи с чем сегодня основная роль в исследованиях происходящих в федеративных государствах процессов принадлежит правоведам. Именно они осуществляют сравнительный анализ особенностей (правовых) развития федераций различных типов, постоянно, по мере необходимости, участвуя в изменении законодательных норм. На долю же экономистов осталось лишь по преимуществу изучение страновых особенностей бюджетного федерализма.

В итоге в современных зарубежных исследованиях, к которым обращаются отечественные специалисты, *нет работ* (во всяком случае, таковые нам не известны), содержащих внятный ответ на три принципиальных для современной России вопроса.

¹ В литературе также выделяются «гегемоническая», «классическая», «американская дуалистическая», «монархическая», «республиканская», «кооперативная», «исполнительная», «экономическая», «бюджетная» и иные модели федерализма (см., напр.: [7, с. 11]).

² Высказывается и иная точка зрения. Например, отмечается, что федерализм исторически присущ российскому обществу [1].

Первый. Как выстраивать отношения между федерацией и ее субъектами на этапе формирования основ федеративных отношений?

Второй. Какой должна быть система государственного территориального управления (государственная региональная политика) в стране, где происходит одновременная смена системы экономических отношений и формы государственного устройства?

Третий. Какой должна быть эта система в условиях предельно высокой дифференциации уровней социально-экономического развития регионов и деформации структуры их экономик?

Отсутствует ясное понимание этого и в отечественной науке, что обусловило запаздывание с подготовкой концепции региональной политики Российской Федерации. И это объяснимо: «цена вопроса» — не победа представлений какой-либо группы ученых, а обеспечение и сохранение единства экономического пространства страны. А потому наивно ожидать, что правительство пойдет на реализацию принципов федерализма без достаточного для этого социально-экономического обоснования.

Однако, признавая право на существование такой разумной осторожности, нельзя не зафиксировать один ее негативный результат. В условиях методологического «вакуума» выработка основ государственной региональной политики в России осуществляется вне серьезной дискуссии и экономического анализа. Поэтому трудно ожидать прекращения постоянного «шаханья» от федеративной модели этой политики к унитарной. Оно будет продолжаться до тех пор, пока мы не определимся, какая модель национально-государственного устройства, обеспечивающая единство и развитие экономического пространства и одновременно минимальные издержки общества (экономические, социокультурные, политические и пр.), предпочтительна для России.

Если этим условиям удовлетворяет унитарная модель, следует двигаться в данном направлении, хотя это и потребует изменения Конституции. Если же положительный эффект гарантирует только федеративная модель, нужно развивать ее, подкрепив формальное признание этой модели реальной экономической стратегией.

К сожалению, как уже отмечалось, наука пока не способна ответить на вопрос о том, какая модель государственного устройства предпочтительна для России. Она главным образом сосредотачивается на отслеживании последствий принимаемых решений, вырабатывая рекомендации по преодолению наиболее негативных из них. И все же полагаем, что накопленный опыт позволяет сделать некоторые осторожные выводы об ожидающих наше общество тенденциях.

ОЦЕНКА СИТУАЦИИ

Не секрет, что в последние годы в практике государственного территориального управления возобладали централистские тенденции. До известной степени они объективны, будучи предопределенными распространенной в 1990-е гг. практикой механического, оторванного от социально-экономических реалий, расширения полномочий субъектов Российской Федерации. Самым серьезным последствием подобной практики стало делегирование ряду субъектов РФ дополнительных прав, без наделения их адекватной передаваемым правам ответственностью перед обществом и государством. Это сделало реальной тенденцию превращения страны в конфедерацию, с ее последующим весьма вероятным распадом.

Однако направленные на преодоление этой опасности методы централизации государственного территориального управления породили не менее опасные тенденции.

Первая тенденция. Перманентное ограничение участия субъектов РФ в выработке стратегии социально-экономического развития страны, сопровождающееся постоянным перераспределением их доходного потенциала, снизило заинтересованность исполнительной и законодательной ветвей власти субъектов РФ в развитии региональных экономик. Иного и быть не могло в рамках системы отношений, при которой считаться «бедным» регионом стало выгоднее и, что немаловажно, безопаснее для его руководителей, нежели «богатым».

Порожденная этим *вторая тенденция* — сохранение большого числа искусственно дотационных субъектов РФ.

Это предопределило *третью тенденцию*. Увеличивается число «выпадающих» из процесса развития единого (рыночного) экономического пространства региональных экономик. Иного трудно было ожидать, поскольку лежащую в основе интеграции этих экономик в рыночные отношения межрегиональную конкуренцию за инвесторов подменила конкуренция за получение части доходов федерального бюджета.

Реализация названных тенденций привела к потере управляемости социально-экономическим развитием на региональном уровне. В итоге возросли темпы и масштабы деградации производственного, но, что самое опасное, кадрового потенциала субъектов РФ. Прежде всего, это касается тех, где фиксируется предельно низкий уровень доходов населения. Фактически население таких регионов находится в режиме физического выживания, что, не позволяя гражданам повышать квалификацию, превращает их в бал-

ласт экономики¹. В аналогичной роли выступают и региональные хозяйства субъектов РФ, не способных в сложившейся ситуации восполнить потери человеческого капитала, в том числе по причине слабой миграционной подвижности квалифицированных кадров².

Игнорирование выделенных тенденций может иметь два более чем вероятных результата.

Во-первых, обострится уже фиксируемое социологами отрицательное отношение населения «бедных» субъектов РФ к гражданам России, проживающим в «богатых» регионах. И если данный процесс углубится, следует ожидать нового витка «войны суверенитетов».

Во-вторых, расширение числа регионов, не способных вписаться в процесс формирования национальной инновационной системы. А это превратит стратегию преодоления сырьевой направленности экономики в несбыточную мечту. И финансовый кризис подтвердил высокую вероятность такого развития событий. Как и ожидалось, в различных регионах он оказал различное влияние на товаропроизводителей. Но мало кто полагал, что наиболее сокрушительный удар будет нанесен по развитым регионам, тем, которые, по замыслу правительства, должны сыграть роль локомотива «инновационного рывка».

Утверждение, что сильнее всего кризис бьет по богатым, верно лишь отчасти. В экономически самодостаточном регионе могут рухнуть отдельные производства, но не экономика. Последнее возможно только тогда, когда она моноориентирована, что и наблюдается в большинстве субъектов РФ.

Переломить ситуацию можно только путем диверсификации региональных хозяйств, которая будет сопровождаться углублением межрегионального разделения труда. Но для этого требуется *разработать стратегию пространственного развития экономики страны*. И решить эту задачу без привлечения к этому субъектов РФ нереально.

ВЕКТОРЫ ПРОСТРАНСТВЕННОЙ СТРАТЕГИИ

Разделяя позицию исследователей, отстаивающих необходимость ориентации на федеративную модель национальной государственности, мы вместе с тем полагаем опасным абсолютизировать данную идею. Превраще-

¹ Парадоксально то, что правительство, сосредоточившись на поиске инвестиций, не в полной мере отдает себе отчет в надвигающейся катастрофе. Пытаясь обеспечить прожиточный минимум (что, конечно, важно), оно, видимо, упускает из виду, что в ряде регионов такие инвестиции некому будет осваивать.

² В исследованиях серьезных демографов доказана ошибочность упоминаний на то, что кадровый дефицит поможет восполнить миграция из стран ближнего зарубежья. Этот резерв, даже если предположить, что все потенциальные мигранты переместятся на территорию России, не способен решить проблему (см., напр.: [2; 3]).

ние России в реальную федерацию возможно только в случае, если, признав ошибочность форсированного развития федеративных отношений, ориентироваться на их *поэтапное* формирование.

Подобный «шаг назад» объективно, а потому неизбежно будет сопровождаться (и уже сопровождается) сужением полномочий субъектов РФ. Но сделать его необходимо, поскольку, как уже отмечалось, в отличие от других федеративных государств распределение предметов ведения между Федерацией и ее субъектами в России происходит «сверху вниз».

Закономерен вопрос: до какой степени можно ограничивать социально-экономическую самостоятельность субъектов РФ?

Однозначно ответить на него нельзя. Ясно лишь, что хотя период, определяемый отношениями «возьмите суверенитета столько, сколько сможете проглотить», завершен, наблюдаемые сегодня централистские тенденции, полагаем, не превратят Россию в унитарное государство. И предел им положат прежде всего и главным образом пространственные социально-экономические реалии.

Так, например, ясно, что преодолеть предельно высокие различия уровней социально-экономического развития российских регионов (*табл. I*)¹ можно только в рамках общенациональной программы действий. А это, в свою очередь, требует не просто активного участия в этом процессе федерального центра, но и (это общемировая практика) перераспределения части доходов «богатых» субъектов РФ в пользу «бедных».

Но не менее очевидно (и практика последних лет это доказала), что абсолютизация такой политики в принципе не позволяет преодолеть указанные различия. Она вызывает к жизни и воспроизводит систему экономических отношений, которые мы склонны охарактеризовать как «равенство регионов в бедности». Как представляется, правительство отдает себе в этом отчет.

Если наше предположение корректно, скорее всего, события будут развиваться в рамках сценария, при котором централизация государственного территориального управления начнет «размываться» постепенным расширением полномочий субъектов РФ, необходимым для решения регионами постоянно увеличивающегося контингента передаваемых им центром задач. И первые шаги в этом направлении уже сделаны.

В качестве примера следует упомянуть перечень социально-экономических показателей, ответственность за достижение которых несут главы регионов. Несмотря на уязвимость такого подхода, нельзя не признать, что, внедряя его, федеральный центр признает неспособность управлять происходящими на региональном уровне процессами «сверху».

¹ Одной из работ, в которой предельно «выпукло» показаны различия уровней социально-экономического развития субъектов РФ, является коллективная монография «От идеи Ломоносова к реальному освоению территорий Урала, Сибири и Дальнего Востока» [5].

Таблица 1

Некоторые социально-экономические показатели уровней развития регионов России в 2008 г.

Показатель	Min	Max	Различия, раз
ВРП на душу населения			
В разрезе регионов	17 471,2 руб. (Республика Ингушетия)	782 429 руб. (Тюменская область)	44,8
В разрезе федеральных округов	70 709,9 руб. (Южный федеральный округ)	308 295,9 руб. (Уральский федеральный округ)	4,36
Инвестиции в основной капитал на душу населения			
В разрезе регионов	6814 руб. (Республика Тыва)	2 111 130 руб. (Ненецкий автономный округ)	309,82
В разрезе федеральных округов	28 945 руб. (Южный федеральный округ)	89 037 руб. (Уральский федеральный округ)	3,08
Среднедушевые денежные доходы населения			
В разрезе регионов	4006 руб. (Республика Ингушетия)	37 927 руб. (Ненецкий автономный округ)	9,47
В разрезе федеральных округов	8713 руб. (Южный федеральный округ)	17 079 руб. (Центральный федеральный округ)	1,96

Источник: [6].

В качестве второго примера сошлемся на последние решения президента и правительства, повышающие ответственность регионов за борьбу с последствиями кризиса.

Механизмы, которые здесь задействованы, вызывают обоснованную критику. Однако, говоря о слабой экономической мотивированности возложения на руководителей субъектов РФ ответственности за своевременную выплату заработной платы, нельзя не отдавать себе отчета в его последствиях. Наделение подобного рода полномочиями не может до бесконечности осуществляться методами, в рамках которых рост ответственности не сопровождается адекватным расширением полномочий и ресурсным обеспечением.

Во-первых, признавая то, что многие предприниматели увеличивают свой доход за счет экономии на оплате труда, нельзя не понимать и другого. Условием выживания части отечественных предприятий (в разных регионах различного количества) является не только предельно низкий уровень заработной платы, но и несвоевременность выплат. Поэтому, заставив предпринимателей платить в срок или в большем объеме, руководители регионов рискуют превратить ряд городов и поселков в зоны экономического бедствия. Значит, они вынуждены будут действовать по принципу «казнить нельзя помиловать».

Во-вторых, в России формируется рыночная экономика. А потому принуждение частного инвестора к действиям, противоречащим его экономическому интересу (если, конечно, его деятельность не противоречит закону), даст «на выходе» только один результат — отток инвестиций.

Полагаем, что преодоление как первого, так и второго противоречия потребует дополнения методов принуждения методами регулирования экономики, что невозможно без расширения полномочий по участию в нем субъектов РФ. Таким образом, на определенном этапе «количество» перейдет в «качество». Полномочия потребуется экономически подкрепить, начав подстраивать государственную региональную политику под принцип «единства в многообразии»¹.

Если наше предположение корректно, то потребует пересмотра ряд базовых позиций «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года» (Москва, октябрь, 2008 г.)² Министерства экономического развития РФ, а также проекта «Концепции совершенствования региональной политики в Российской Федерации»³ Министерства регионального развития РФ. Прежде всего, по нашему мнению, это касается содержащихся в них предложений вывести управление процессом регионального развития на уровень федеральных округов⁴, что неизбежно приведет к снижению роли в нем региональных властей.

Однако расширение полномочий регионов даст положительный эффект только если будет сопровождаться *конкретизацией* слабо «прописанных» в двух названных документах *критериев эффективности государственной региональной политики*.

Исследования в этом направлении уже проводятся. В ряде работ авторы, например, пытаются определить потери, которые несут регионы вследствие централизации территориального управления⁵. Однако сегодня нет прямых доказательств того, что все эти потери вызваны исключительно ошибками

¹ Подобный опыт мы имеем. Достаточно сослаться на практику выстраивания отношений между центром и регионами в период после кризиса 1998 г. Тогда не центр, а региональные власти, более близкие к гражданам, а потому в большей степени опасающиеся за свою судьбу, не допустили социального взрыва и политического кризиса.

² <http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/myconnect/economylib/mert/welcome/legislation/governmentacts/doc1248450453794>.

³ <http://www.minregion.ru/WorkItems/NewsItem.aspx?PageID=378&NewsID=923>.

⁴ Отметим также то, что неясно, как федеральные округа, сформированные на основании указа Президента РФ, могут быть «выше» субъектов РФ, правовой статус которых определен Конституцией РФ. Не менее спорна и произвольная передача функций управления региональной экономикой органу, который фактически выполняет функции надзора за исполнительной и законодательной ветвями власти на региональном уровне. Отметим и явную нехватку (относительно поставленных задач) на уровне федеральных округов специалистов, имеющих опыт управления региональными экономиками.

⁵ Статьи, посвященные этой проблеме, публикуются, например, практически в каждом номере журнала «Федерализм».

правительства. Часть из них может быть обусловлена структурной перестройкой, которая во всех странах сопровождается времененным снижением темпов экономического роста, ростом безработицы и изменением ее структуры, появлением регионов «экономического бедствия» и пр.

Не проясняет картины и расчет региональных рейтингов.

Хотя субъекты РФ и заказывают подобные исследования, в конечном итоге выбор инвесторов зависит не от их результатов, а от предоставляемого государством или регионом объема гарантий получения прибыли. Что же до оценки итогов принимаемых на региональном уровне решений, то их характеризуют не пространственные трансформации развития экономики, а успех микроэкономических стратегий, описываемый с помощью существующего методологического аппарата и рассчитываемый на основе принятых в мире рыночных экономических показателей.

Видимо, отчасти по этой причине исполнительная власть не воспринимает предложения специалистов по региональной экономике, полагая, что используемые ими методологии находятся на уровне общих постановок. Возможно, поэтому же в концепции Министерства экономического развития РФ и в проекте Министерства регионального развития РФ за основу взят *размещеческий*, воспроизводящий, характерный для советского периода, подход к формированию основ государственной региональной политики¹. Хотя психология такого выбора понятна: перед управленцем ставится не абстрактная, а четкая цель, за реализацию которой есть с кого спросить.

И все же, несмотря на кажущуюся бесперспективность и невостребованность исследований регионалистов, в них возможен научно-практический прорыв. Он достижим, если в качестве критериев эффективности государственной региональной политики будут избраны не макроэкономические показатели, характеризующие уровни развития региональных экономик, а *социальные и инфраструктурные стандарты условий жизнедеятельности населения*².

¹ Предметом статьи не является характеристика содержащихся в концепции и в проекте положительных и спорных позиций. Отметим лишь, что этот подход спорен. Хотя бы потому, что критерии рационального размещения производительных сил, применявшимся при административно-командной системе, неприменимы в условиях рынка. Если предлагаемая федеральным центром схема размещения производительных сил не отвечает интересам инвесторов, то компенсировать недополученные инвестиции можно только или путем финансирования проектов из федерального бюджета либо займами. Простая «прикидка» содержащихся в предложениях Министерства экономического развития РФ и Министерства регионального развития РФ масштабов подобного размещения показывает, что на эти цели у государства нет и никогда не появится достаточных финансовых ресурсов. Что же касается честных инвесторов, то сомнительно, что они согласятся рискнуть «длинными деньгами» ради реализации этих масштабных предложений.

² Традиционно к названным стандартам относят доступность услуг здравоохранения, качество образования, оказание иных социальных услуг населению. Нам представляется целесообразным дополнить их транспортной доступностью для населения ряда субъектов РФ западных регионов страны (см., напр.: [4, с. 7]).

Полагаем, что предлагаемый подход позволит определиться по ряду принципиальных вопросов.

Первый. Выявляется *реальный объект* государственной региональной политики. Ведь социальные и инфраструктурные стандарты можно конкретизировать и экономически обсчитать, в то время как уровни социально-экономического развития регионов не имеют и не могут иметь универсального экономического выражения, поскольку в зависимости от решаемой задачи используется собственный набор показателей.

Второй. Конкретизируется *цель* региональной государственной политики. Нельзя развивать экономику «вообще». Ее развитие должно преследовать конечный, четко просчитываемый результат.

Третий. Определяются *субъекты* (федерация, субъекты федерации, муниципалитеты) реализации государственной региональной политики. Обеспечение социальных и инфраструктурных стандартов потребует четкого разграничения полномочий между уровнями территориального управления, поскольку решить эту задачу «сверху» не представляется возможным даже в странах с унитарным устройством.

Четвертый. Конкретизируется *экономическая база* региональной государственной политики. Участие региональных органов власти в обеспечении социальных и инфраструктурных стандартов потребует формирования адекватной доходной базы, а также определения перечня необходимых для этого объектов государственной и муниципальной собственности.

Пятый. Формируется *мягкая*, адекватная отечественным реалиям и принципу субсидиарности, *модель децентрализации* системы государственного территориального управления. Распределение ответственности сторон в обеспечении названных стандартов в условиях предельного ограничения ресурсной базы позволит приблизиться к оптимальной для переходного формирования основ федеративных отношений модели распределения полномочий между федерацией и ее субъектами.

В заключение отметим, что, несмотря на то, что предложенный подход страдает известным упрощением (объем статьи не позволяет раскрыть его более детально), в случае признания его корректности придется сделать важный для отечественной науки и практики вывод. Ориентация на социальные и инфраструктурные стандарты заставит пересмотреть задачи, а следовательно, полномочия федерального центра в регулировании социально-экономических процессов. И этот пересмотр затронет не только отношения его взаимодействия с субъектами федерации, но также цели и механизмы макроэкономического регулирования.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Глигич-Золотарева М. В. Теория и практика федерализма: системный подход. Новосибирск: Наука, 2009.
2. Демографическая политика: от размышлений к действиям: Доклад / Представительство ООН в РФ. М., 2008.
3. Елизаров В. В., Денисенко М. Б. Демографические факторы формирования трудовых ресурсов стран СНГ // Модернизация экономики и государство: В 2 кн. Кн. 2. / Отв. ред. Е. Г. Ясин. М.: Изд. Дом ГУ-ВШ, 2007.
4. Минакир П. А. Выступление // Дальневосточный регион в социально-политическом пространстве России: проблемы и пути их решения: Сб. мат-лов / Научно-экспертный совет при Председателе Федерального собрания РФ. М., 2009.
5. От идеи Ломоносова к реальному освоению территорий Урала, Сибири и Дальнего Востока / Под общ. ред. А. И. Татаркина, В. В. Кулешова, П. А. Минакира; РАН, УрО, Ин-т экономики. Екатеринбург, 2009.
6. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2008: Стат. сб. Росстат. М., 2008.
7. Симонян Г. Р. Федерализация политico-властных отношений в демократических государствах // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2006. Вып. 2.
8. Синицына М. Л. Разграничение компетенции в налоговой сфере между различными уровнями управления в ЕС и США и принцип субсидиарности // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2009. Вып. 2.
9. Федерализм: российская история и российская реальность. М.: Принт, 1998.